

Avrupa Birliği Doğa Koruma Politikalarında Bütünleşme

Feza Sencer ÇÖRTOĞLU¹

Özet

Biyolojik çeşitlilikte süregelen kayıplar AB Doğa Koruma Politikalarının etkinliğinin gözden geçirilmesine neden olmakta ve AB tarafından yapılan değerlendirmeler de bu konuda yaşanan sorunların en başta gelenlerinden birisi olarak doğa koruma politikasının diğer ilgili sektörel politikalarla bütünleşmesi gösterilmektedir. Son yıllarda AB’de Çevre Politikasının Bütünleşmesi (ÇPB) konusunda yapılan girişimlere rağmen henüz doğa koruma alanında istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır. Bu durum AB’de doğa koruma alanında bütünleşmenin ÇPB’nin bir alt kategorisi olarak daha da gelişmesine yol açmıştır. Bu artan farkındalık sonucunda bütünleşme doğa koruma ile ilgili tüm strateji ve eylem planlarında kendine yer bulabilmekte ve AB için çok önemli bir koruma aracı olan Natura 2000 alanlarının yönetiminde de etkileri görülmektedir.

***Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Doğa Koruma Politikaları, Bütünleşme*

Integration in the European Union Nature Protection Policies

Abstract

The ongoing losses in biological diversity have led the EU to assess its Nature Protection Policies and the evaluations have proved the fact that one of the most important problem is the inadequate integration of the nature protection policy with other sectoral policies. Although there have been major

¹ Dr. Feza Sencer Çörtoğlu, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, cortoglu@ankara.edu.tr

developments in the EU for the Environmental Policy Integration (EPI) in recent years, the effectiveness in nature protection area has not been accomplished yet. This situation has caused the evolution of the integration of nature protection area as the sub sector of EPI. As a result of raising awareness, integration can find a place for itself in all strategies and action plans relating to nature protection and its effects can also be seen on the management of Natura 2000 areas that are very important preservation instruments for the EU.

Keywords: *European Union, Nature Protection Policy, Integration*

Giriş

Avrupa Birliği'nde doğanın korunması konusunda kapsamlı bir mevzuat bulunmasına karşılık, Avrupa'da habitat ve türlerde büyük kayıplar yaşanmaya devam etmektedir. AB'nin bu konuda yayınlamış olduğu verilere göre, özellikle deniz memelilerinin % 25'i, karasal memelilerin % 15'i, amfibi hayvanların % 22'si, sürüngenlerin % 21'i, yusufçukların % 16'sı, kuşların % 12'si ve kelebeklerin % 7'sinin Avrupa'da soyu tükenme tehlikesi altında bulunmaktadır. Bunların yanında biyo-coğrafik değerlendirmelere göre, Avrupa'daki habitat ve türlerin sadece % 17'si 'elverişli' koşullara sahiptir. Buna karşılık habitatların % 65'i ve türlerin % 52'si 'elverişli olmayan' koşullar içerisinde. Bütün bunların yanında meralar ve sulak alanlar bütün Avrupa'da sürekli olarak azalmaktadır (EEA, 2010: 9).

Biyçeşitliliğin korunması ile ilgili tüm meselelerde ekonomik, sosyal ve çevresel sürdürülebilirlik ile beraber iklim değişikliğinin de etkisi bulunmaktadır (Polakova vd, 2011: 24). Bunların arasında arazi kullanımı (ulaşım altyapısı gibi), yabani türlerin ticareti, çevresel kirlilik (geleneksel enerji sektörü gibi), aşırı kentleşme ve aşırı tüketim gibi konular yer almaktadır (Delbaere, 2006: 129). Doğal alanların tarım arazisine veya şehir alanlarına dönüştürüldüğü arazi kullanımı, Avrupa'da biyçeşitlilik kayıpları bakımından en önemli nedenlerin arasında gösterilebilir (Verboom vd, 2007: 268). Yine Avrupa Çevre Ajansı'nın Değerlendirmelerinde (EEA, 1995) yoğun tarımcılığın, artan şehirleşmenin, kirlilik ve turizmin yaşanan biyçeşitlik kaybının en önemli nedenleri arasında olduğu dile getirilmiştir.

Bütün bu belirtilen kayıplar, AB'de hem çevre politikasının bütünleşmesi ve bunun yanı sıra doğa koruma politikasının bütünleşmesi kavramlarının

önemini arttırmaktadır. AB Doğa Koruma Politikalarında “doğa politikasının bütünleşmesi” önemli bir kavramsal araç olarak ön plana çıkmaktadır çünkü doğa koruma politikasında etkinliğin sağlanabilmesi için doğa koruma politikasının diğer ilgili sektörel politikalar ile bütünleştirilmesi gerekmektedir. Bu sebeple AB’de genel anlamda çevre politikasının bütünleşmesi ile eş zamanlı olarak bir alt kategori olarak doğa koruma politikası alanındaki bütünleşmenin de etkin bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

‘Doğa Koruma Politikasının Bütünleşmesi’ (DKPB) kavramı, ‘Çevre Politikasının Bütünleşmesi’ kavramının bir alt-kategorisi olarak nitelendirilebilir. Günümüzde kavramsal açıdan Doğa Koruma Politikasının Bütünleşmesi, çevre literatüründe yer alan çalışmalarda ‘İklim Politikasının Bütünleşmesi’ kavramı kadar yaygın olarak kullanılmasa da, kavram çoğunlukla üstü kapalı bir şekilde ilgili metinlerde kendine yer bulmaktadır.

‘Çevre Politikasının Bütünleşmesi’ (ÇPB) kavramını üst-kategori olarak incelediğimizde, Nilsson’a göre ÇPB’nin aslında çevre sorunlarına doğrudan bir cevap olmak yerine, çevreyle ilgili eylemlerin olumlu veya olumsuz yönlerini önceden belirleyerek, çevresel amaçlara daha etkin bir şekilde ulaşılabilmesine katkıda bulunmak ve ilgili siyasal kararların karar-alma aşamasında daha rasyonel bir şekilde alınması gayesi güttüğü anlaşılmaktadır (Nilsson vd, 2003: 334). Buradan hareketle doğa koruma politikalarının başarıya ulaşabilmesi için karar-alma aşamalarında, doğa korumaya etkisi olan tüm eylemlerin olumlu veya olumsuz yönlerinin önceden belirlenerek, bunların etkilerinin göz önünde bulundurularak karar alınması doğa koruma politikasının bütünleşmesi için gerekli görülmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma ve ÇPB birbirleri ile içiçe gelişen iki kavram olmuştur. Her ikisi de karar alma sürecinde ekonomik, sosyal ve çevresel boyutları dengelemeyi amaçlamaktadır. ÇPB küçük bir farklılık ile çevresel korumanın karar-alma esnasında birincil role sahip olmasını amaçlamasına karşılık, her ikisinin de başlıca ortak noktası, düzenlenen politikaların diğer sektörler ile nasıl daha etkin bir şekilde bütünleştirilebileceğidir (Steurer, 2008: 93). Benzer şekilde doğa koruma politikasının bütünleştirilmesinde, doğa korumaya öncelik verilerek, ekonomik ve sosyal boyutları ile birlikte bir dengenin kurulması, sürdürülebilir kalkınma prensibinin doğrultusunda doğa koruma politikalarına katkı sağlayacaktır.

AB Doğa Koruma Politikalarının Yasal Zemini

AB'nin üye ülkeler üzerinde, 1970'li yılların sonundan itibaren bilhassa doğa koruma politikasının çekirdeğini oluşturan yönergeler yoluyla, önemli bir 'yönlendirici etkisi' bulunmaktadır (Fairbrass, 2000: 24). Bu kapsamda özellikle Yabani Kuşlar Yönergesi (79/309/EEC) ve Habitat Yönergesi (92/43/EEC) pekçok üye ülkenin mevcut doğa koruma politikalarında değişime gitmelerinde etkin rol oynamışlardır (Beunen vd, 2013: 280). Bu yönergeler sonucunda üye ülkeler korunan alanlarını belirleyerek, AB'nin biyoçeşitlilik koruma ile ilgili mevzuatını uyarlamak zorunda kalmışlardır. Böylece korunan alanlar için 'Natura 2000 Ağı' kurulmaya başlanmış ve bu kapsamda ulusal parklar ve ekolojik koridorlar gibi çeşitli yapılar oluşturulmuştur.

Habitat Yönergesi (92/43/EEC), Avrupa'da habitatların ve habitatların içinde yer alan fauna ile floranın korunması için temel mekanizma haline gelmiştir. Yönerge ile Avrupa çapında biyolojik çeşitliliğin korunması için genel yasal çerçeve oluşturulmuştur. Bir diğer önemli yönerge olan Kuşlar Yönergesi (79/409/EEC) ile yabani kuş türleri ve yabani kuş türleri topluluklarının muhafazası için gerekli olan alanlar koruma altına alınmaktadır. Bu şekilde AB içindeki bütün yabani kuş türleri için bir koruma çerçevesi oluşturulmakta ve bunların yumurtaları, yuvaları, habitatları bu çerçeve ile korunmaktadır. Yönerge, göçmen türler için önemi bulunan alanların belirlenmesini ve bunların etkin bir şekilde korunmasını, bu alanlarda avlanma sezonlarını ve pratiklerini düzenlemektedir.

AB Doğa Koruma Mevzuatı'nın ikincil hukukunda yer alan temel düzenlemeler, aslında kaynaklarını AB'nin bu konuda taraf olduğu çeşitli uluslararası sözleşmelerden almaktadır. Bu konudaki başlıca sözleşmeler; Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi (1994), Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşme (Ramsar Sözleşmesi, 1975), Nesli Tehlikede Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin Sözleşme (CITES, 1975), Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi (Bern Sözleşmesi, 1982) ve Yaban Hayvanlarının Göçmen Türlerinin Korunmasına Dair Sözleşme (Bonn Sözleşmesi, 1983) dir.

Yukarıda adı geçen sözleşmelerin bir kısmı Habitat ve Yabani Kuşlar Yönergelerinde olduğu üzere AB İkincil Hukukuna aktarılmıştır. Yönergeler (Directives) tanımı itibarıyla üye devletler yönünden ulaşılması gereken

sonuçlar açısından bağlayıcı olmaktadır ancak ulusal makamları bu sonuçlara erişilmesi konusundaki yöntem ve metodlar bakımından zgr bırakmaktadır. Bu açıdan da korunan alanlar konusunda Kuşlar ve Habitat Yönergeleri, alanların belirlenmesi ve yönetimini ye ülkelerin iradesine vermektedir.

Habitat Yönergesi, AB'nin Biyolojik eşitlilik Sözleşmesi'nin kendi yasal sistemine aktarması konusundaki en önemli girişimi olmuştur. Böylece Natura 2000 Ağı içerisinde yer alacak korunan alanların kurulmasına başlanmıştır. Natura 2000 Ağı içerisinde Habitat Yönergesinde ngrlen 'zel Muhafaza Alanları' (Special Areas of Conservation -SACs) ve Kuşlar Yönergesinde ngrlen 'zel Koruma Alanları' (Special Protection Areas - SPAs) yer almakta ve bunlar birlikte Natura 2000 Ağını oluşturmaktadır.

Yabani Kuşlar Yönergesi'nin aksine, Habitat Yönergesi sürdürülebilir kalkınma ilkesine ve sosyo-ekonomik boyutlara açık Şekilde referans vermektedir. 'Giriş' bölümünde yönergenin temel amacının, biyoçeşitliliğin korunmasının ekonomik, sosyal, kültürel ve bölgesel gereklilikleri dikkate alarak teşvik etmek olduğu belirtilmektedir. Yönerge, AB Biyoçeşitlilik Politikası açısından sürdürülebilir kalkınma kavramına da temel sağlamaktadır (Morris, 2011:362).

Özel Muhafaza Alanları ve zel Koruma Alanları'na yönelik alan koruma önlemleri, ye devletlerin belirli habitatları ve türleri içeren habitatları tanımlamalarını, belirlemelerini ve korumalarını içermektedir. Habitat Yönergesi'nde belirtildiği üzere (Madde 3(1)) zel Muhafaza Alanları ve zel Koruma Alanları'nın birlikte ekolojik bütünlük oluşturması amaçlanmaktadır. Bu Şekilde Natura 2000 Ağı, AB Biyoçeşitlilik Politikası'nın koruma çalışmalarının merkezinde yer almaktadır (Jackson, 2011: 1197). Natura 2000 korunan alanlar ağı, biyolojik çeşitliliğin korunması açısından AB'nin en önemli korunan alanlar sistemidir. Natura 2000 Ekolojik Alanlar Ağı, Yabani Kuşlar ve Habitat Yönergeleri tarafından ortaya konulan 'zel Koruma Alanlarının' (Special Protection Areas- SPAs) ve 'zel Muhafaza Alanlarının' (Special Areas of Conservation-SACs) bir araya getirildiği yapıdır. Bu yapının ana amacı AB tarafından en fazla tehlike altında görülen türlerin ve habitatların korunan alanlar da, yasal bir ereve içerisinde, ilgili çalışmaların sıkıca takip edilmesi yoluyla korunmasıdır (Turnhout, 2015: 462). Buna karşılık ağın etkin bir Şekilde türlere ve habitatlara koruma sağlaması açısından yönetilmesi, ye devletlere göre değişkenlik gösterebilmektedir (Apostolopoulou, 2009: 221-222).

Bu ađ ile ilgili olarak, tüm ye lkeler Habitat ve Kuşlar Yönergelerinin uygulanmasından ve ağın kendi sınırları içerisinde olan korunan alanlarının yönetiminden sorumlu bulunmaktadır. Ulusal hkmetler korunan alanların yönetimi konusunda kendilerine tanınan bu yetkiyi, kendi bölgesel veya yerel hkmetlerine devredebilmektedir (Diez vd, 2015: 126-127). Natura 2000 Ağı geleneksel ulusal korunan alan sisteminden farklı bir model ortaya koymaktadır. Bir alanın Natura 2000 alanı olarak belirlenip, ilan edilmesinden sonra, o alanın içinde bulunan habitat ve türlerin korunması için gerekli olan tedbirlerin alınması zorunlu kılınmaktadır. Bu da türlerin ve habitatların ‘elverişli koruma statüsü’ kazanmasını sağlayacak çeşitli koruma hedeflerinin konulmasını gerektirmektedir.

Korunan alanlar ağı, AB yeliği sürecinde Türkiye gibi aday ülkeler için Habitat ve Yabani Kuşlar Yönergelerinin yasal düzenleme olarak yansıtılması ve uygulanması sürecinde, önemli bir yükümlülük olarak önünde durmaktadır. Her yeliğe aday ülkenin AB Komisyonuna, Natura 2000 Ağı için teklif ettiği alanları onay için sunması gerekmektedir. Natura 2000’in uygulanmasında yeni kurumsal yapıların oluşturulması, konu ile ilgili olarak personele eğitimlerin düzenlenmesi gibi kapasite geliştirici faaliyetlerin yürütülmesi gereklidir. AB Habitat Değerlendirme Kılavuzunun yorumlanarak, Ek I’de yer alan habitat türlerinden hangilerinin aday ülkede mevcut olduğunun belirlenerek, Natura 2000 Ulusal listesi hazırlanmalıdır. Daha sonra Ek II, IV ve V’te yer alan türlerden hangilerinin aday ülkede olduğu belirlenmeli ve Natura 2000 Türler listesi oluşturulmalıdır. Bu aşamadan sonra ise belirlenmiş olan habitat ve tür listeleri hakkında veri (saha haritaları, ülkedeki dağlılımları, alanların genel özellikleri gibi) toplanmalıdır. Son olarak ise Natura 2000’de yer alacak alanların seçimi yapılmalıdır.

Habitat Ynervesinin 6. Maddesi 1. Fıkрасına göre “ye devletler, gerektiği takdirde özel koruma alanları için hususi olarak tasarlanmış olan veya başka kalkınma planları ile bütünleştirilmiş olan elverişli idari planlar ve alanlarda mevcut olan Ek-I’deki habitat tiplerinin ve Ek-II’deki canlı türlerinin ekolojik ihtiyaçlarını karşılayacak elverişli kanuni, idari veya akdi önlemleri içeren gerekli muhafaza tedbirlerini almak zorundadır”. Düzenleme ye devletlerce Natura 2000 Ağı’na dâhil olan tüm özel koruma alanları ve Ek-I’deki habitat tipleri ve Ek-II’deki canlı türleri için genel bir koruma sisteminin oluşturulmasını öngörmektedir.

Alan yönetimi ile ilgili kararların alınması ise ‘yerindenlik’ (subsidiarity) ilkesi uyarınca üye devletlerin tercihine bırakılmaktadır. Bu konuda yönetim planlarının hazırlanması, AB üye ülkeleri tarafından çoğunlukla tercih edilmektedir ancak birçok üye ülke tarafından başka önlemlerde, bu yönetim planları ile birlikte Natura 2000 alanlarının yönetiminde kullanılmaktadır. Burada dikkate alınması gereken husus ise, diğer koruma alanı statüleri (Milli Park gibi) için hazırlanan mevcut yönetim planlarının, çoğunlukla Natura 2000 alanlarının yönetimi için yeterli bulunmamasıdır (European Commission, 2014: 6-7).

Üye devletlerin Natura 2000 alanlarının yönetiminde yaşadıkları en büyük sorunlardan birisi ise, plan hazırlama ve uygulama aşamasındaki sorumlulukların tanımlanmasıdır. Ulusal, bölgesel veya yerel otoriteler genelde Natura 2000 alanlarının korunmasına yönelik yönetim planlamasından sorumlu bulunmaktadır. Üye devletlerin yönetim planlamaları değişkenlik gösterebilmektedir. Üye devletler kendi ulusal merkezi kurumları aracılığı ile planlamayı yapabildikleri gibi, yetkilerini yerel yönetimlere veya sivil toplum örgütlerine bıraktıkları ve bunların planlama aşaması ile uygulamanın izlenmesinde yer aldıkları da görülmektedir (European Commission, 2014: 12).

Natura 2000 alanlarının yönetim planlarının diğer kalkınma planları ile uyumlu hale getirilmesi, çevre politikasının diğer Birlik politikaları ile uyumlu olması anlamına gelen bütünleşme prensibinin bir gereğini oluşturmaktadır. Bu açıdan, Natura 2000 Ağı’nın bütünleşme prensibinden önemli fayda sağlayacağı öngörülmektedir (European Commission, 2000: 21).

AB Doğa Koruma Politikalarında Bütünleşmenin İzlediği Yol

AB Doğa Koruma Politikalarının ilk dönemlerine bakıldığında, koruma alanlarının belirlenmesi yöntemiyle biyolojik çeşitliliğin korunması yaklaşımının izlendiği görülmektedir. Bu yaklaşım özel koruma alanlarının tanımlanması yoluyla, biyoçeşitliliği korumaya dayalı çeşitli uluslararası antlaşmalara uygun şekilde gelişmiştir. Buna karşılık üye devletler tarafından belirlenen korunan alanlar için çevrenin diğer sektörleri ile bütünleşmesini öngören ‘Çevre Politikasının Bütünleşmesi’ (ÇPB) yaklaşımı önceleri koruma yaklaşımında kendine yer bulamamıştır (Ledoux vd, 2000: 259-260). Bundan dolayı korunan alanlar için doğa koruma politikasının bütünleşmesi ilk zamanlar söz konusu değildi. 1980’li yılların sonuna doğru Avrupa

Topluluğu'na hâkim olan 'büyüme odaklı gelişim' düşüncesi önemini kaybetmeye başlayarak, 1987 yılında Brundtland Raporu ile ortaya konan "sürdürülebilir kalkınma" kavramı önem kazanmıştır (Lenschow, 2005: 297). Brundtland Raporunun yayınlanmasından sonra sürdürülebilir kalkınma kavramının özellikle AB'de geçerlilik kazanmasının en önemli nedeni, Topluluğın ekonomik rekabet hedefi ile çevre koruma hedefi arasında özellikle mahkeme kararlarında ortaya çıkan ikilemdir. AB'nin kuruluşunun temel amacı olan ekonomik rekabetçiliğın, çevresel koruma hedefi ile çatışma içinde olduğu tartışması olmuştur. Bu nedenden ötürü birçok mahkeme kararı hem ekonomik hem de çevresel amaçlara uygunluğu yönünden sorgulanmıştır. Çevre korumanın AB Müktesebatındaki artan rolü sonucunda, sürdürülebilir kalkınma fikrinin uygulanması ve kurumsallaşması AB açısından önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Böylece çevre politikasının diğer Topluluk politikaları ile bütünleşmesinin gerekli olduğu düşüncesi AB açısından değer kazanmaya başlamıştır (Lenschow, 1997: 109).

AB'de biyolojik çeşitliliğın korunması ile ilgili çalışmaları genel olarak üç kategoriye ayırmak mümkündür. Birincisinde, AB'nin genelinde siyasal karar-alma ve özelinde çevre politikasının karar-alma aşamalarında yukarıdan-aşağı olan devlet-merkezli yaklaşım yerini daha esnek ve aşağıdan-yukarı bir yaklaşıma bırakmaya başlamıştır. Böylece özellikle yerel düzeydeki çeşitli aktörlerin karar-alma aşamalarına katılımı mümkün olabilmıştır. İkincisi ise bilimsel bilginin karar-alma aşamasındaki değışen rolü ile ilgili bulunmaktadır. Buna göre daha önce teknokratik bir yaklaşım ile bilim mutlak doğru olarak kabul edilerek, bilimin sonuçlar üzerine olan etkisine eleştiri getirilmezken, daha sonra bilimin de içerisinde bilinmezliklerinde bulunduğu öngörüsüyle, daha etiksel ve diğer görüşleri de dikkate alan bir bilimsel anlayış gelişmiştir. Üçüncü olarak ise biyoçeşitliliğın muhafaza (conservation) edilmesi söylem ve politikasının yerine, daha faydacı bir yaklaşımın alması, böylece hem biyoçeşitliliğın korunması hem de 'sürdürülebilir kullanımı' yaklaşımının benimsenmiş olmasıdır. Bu yaklaşım etkisini özellikle BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'nin ardından göstermiştir (Rauschmayer vd, 2009: 45).

1970'li yıllar boyunca kuş türleri üzerine yapılan çalışmalar, 1979'da Yabani Kuşlar Yönergesinin (79/409/EEC) kabul edilmesine yol açmıştır. 1992 yılında AB ve üye devletler Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'ni imzalamış ve Habitat Yönergesi'nin (92/43/EEC) onaylanması konusunda görüş

birliğine varmışlardır. Bu dönemde Yabani Kuşlar ve Habitat Yönergeleri AB Doğa Koruma Politikasının özünü oluşturmalarına karşılık, politika çıktıları açısından biyolojik çeşitliliğin bütünleştirilmesi adına bir adım atılmamıştır (Dupont, 2010: 8-9).

Biyçeşitlilik, Beşinci Çevre Eylem Programı (1993) tarafından da ele alınmış ve Programda biyçeşitlilik koruma ile ilgili şu hedefler ortaya konulmuş ancak bütünleşme yer almamıştır:

- *doğal habitatların ve vahşi hayatın elverişli koruma statüsünde korunması ve restorasyonu,*
- *sürdürülebilir arazi yönetimi pratiklerinin teşvik edilmesi,*
- *korunan alanlar için Natura 2000 ağının kurulması,*
- *ormanların korunması.*

Biyçeşitliliğin tarım, bölgesel politika, ulaşım gibi ekonomi ile ilgili sektörlerle olan etkileşimi sırasında tehdit altında olmasının anlaşılması sonucunda, biyçeşitlilik politikası ile sektörel politikaların bütünleştirilmesi ilişkilendirilerek, Cardiff Süreci (1998) ile birlikte bütünleşme konusuna dikkat çekilmiştir (Baker, 2003: 24). Böylece Cardiff Süreci ile sektörel politikaların bütünleşmesi kapsamında, politikanın koordinasyonu ile ilgili çalışmalar yapılmıştır (Baker, 2003: 34). Komisyon içerisinde bütünleşme ile ilgili sorumluların belirlenmesi, genel müdürlüklerde özel çevresel birimlerin oluşturulması gibi idari düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda biyolojik çeşitlilik politikasının iklim değişikliği ve tarım politikaları ile koordinasyonu konusunda çeşitli faaliyetler yürütülmüştür.

Bunun yanında 1998'den itibaren biyçeşitlilik yönetiminde stratejik planlar (Biyçeşitlilik Stratejisi, Biyçeşitlilik Eylem Planı) yer almaya başlamıştır. Rio Zirvesi'nde Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'nin imzalanmasından sonra, AB tarafından bu sözleşme onaylanmış ve gereklerini yerine getirebilmek amacıyla 1998 yılında 'AB Biyçeşitlilik Stratejisi' yayınlanmıştır. AB Biyçeşitlilik Stratejisi Tebliği, BM Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'ni dayanak alarak, AB için sözleşmenin hedeflerini bir strateji olarak ortaya koymaktadır. BM Biyçeşitlilik Sözleşmesi, başlıca üç amaç ortaya koymaktadır. Bunlar; a) biyçeşitliliğin korunması, b) biyçeşitliliğin sürdürülebilir kullanımı ve c) genetik kaynakların sağladığı faydaların adil ve eşit dağılımıdır. Sözleşme genel olarak, biyolojik çeşitliliğin korunması ve

sürdürülebilir kullanımı için ulusal stratejiler, planlar veya programlar geliştirilmesini amaçlamaktadır. Bunun dışında sözleşme yine biyoçeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı ile ilgili diğer sektörel plan, program ve politikalar ile bütünleştirmeyi öngörmektedir. Biyoçeşitlilik Stratejisi Tebliği, Biyoçeşitlilik Sözleşmesi'ne uyum sağlamak amacıyla AB açısından çeşitli politikalar ve araçlar geliştirmeyi hedeflemektedir. Buna göre, bütün üye devletlerin bu amaç doğrultusunda ulusal biyoçeşitlilik stratejileri geliştirmesi, ulusal biyoçeşitlilik koordinasyon yapısı oluşturması ve biyoçeşitlilik politikasını diğer politikalar ile bütünleştirmeleri beklenmektedir (European Commission, 1998: 1-2).

AB Biyoçeşitlilik Stratejisinin kabulü ile biyoçeşitlilik koruma daha stratejik bir yaklaşıma kavuşmuş ve Strateji, Kuşlar ile Habitat Yönergelerini büyük ölçüde dayanak olarak alsa da, yeni bir yaklaşım ile politika uyumuna (policy coherence) vurgu yapmıştır. Strateji ile Cardiff Süreci'nin bir parçası olarak biyoçeşitlilik ile ilgili meselelerin diğer sektörel politika alanları ile bütünleştirilmesi amaçlanmaktadır (Dupont, 2010: 10). Bunun yanında AB Stratejisinde ilk aşamada devam eden süreç içerisinde reform yaparak, sektörel ve sektörler arası eylem planları hazırlayarak biyoçeşitlilik ile ilgili önceliklerin diğer politikaların geliştirilmesi ve uygulanması ile bütünleştirilerek, ÇPB prensibi için gerekli çalışmanın yapılması öngörülmüştür (Ledoux, 2000: 258).

AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi'nin dört ana teması bulunmaktadır. Bu temalar; a) biyolojik çeşitliliğin korunması ve sürdürülebilir kullanımı, b) genetik kaynaklardan faydalanılmasında ortak paylaşım, c) araştırma, izleme ve bilginin değişimi konusunda çalışılması, d) eğitim, staj ve bilinç yaratılmasından oluşmaktadır. Burada yer alan dört ana tema için Komisyon 46 özel hedef sıralamıştır. Bu özel hedefler yoluyla biyoçeşitlilik ile ilgili meselelerin diğer sektörel politikalar ile bütünleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu durum çeşitli sektörel ve sektörlerarası biyoçeşitlilik eylem planlarının hazırlanmasına da yol açmıştır.

AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi'nden sonra, Altıncı Çevre Eylem Programı (2002) AB açısından 2012 yılına kadar biyoçeşitliliği 4 ana öncelik alanından birisi olarak ortaya koymuştur. Bu öncelik alanı ile ilgili olarak peyzaj değerlerinin korunması ve onarılmasının turizm gibi diğer politika alanları ile bütünleştirilmesi teşvik edilmektedir. Bunun yanında biyoçeşitlilik ile ilgili meselelerin tarım politikaları ile bütünleştirilmesi öngörülmektedir.

Bunlara ek olarak ise yine çevresel meselelerin ‘Ortak Balıkçılık Politikası’ ile bütünleştirilmesi hedeflenmektedir. Biyoçeşitliliğin, ormancılık sektörü gibi diğer sektörlerle etkin bir koordinasyonunun oluşturulması ile biyoçeşitlilik ve iklim değişikliği arasında bütünleşmenin sağlanması da Programda yer almaktadır.

2006 yılında ise Komisyon tarafından ‘Biyoçeşitlilik Eylem Planı’ kabul edilmiştir. Komisyon tarafından yayınlanan ‘2010 yılında Biyoçeşitlilik Kaybının Önlenmesi’ Tebliği’nde (European Communities, 2006), 2010 yılına kadar biyoçeşitlilik kayıplarının durdurulması amacı gündeme alınmıştır. Biyoçeşitliliğin korunmasının sürdürülebilir kalkınmanın önemli bir bileşeni olduğunun altı çizilirken, bu amacın gerçekleştirilebilmesi için detaylı bir ‘AB Biyoçeşitlilik Eylem Planı’ ortaya koyulmaktadır. AB Biyoçeşitlilik Eylem Planı’nın takdim edilmesinin en önemli nedeni ise biyoçeşitliliğin diğer sektörel politikalar ile birlikte uygulanmasını engelleyen sorunlar ile mücadele etmektir. 2010 yılı hedefine erişebilmek için biyoçeşitlilik politikasının diğer politika alanları ile bütünleşmesinin, başarı için gerekli olan başlıca ödev olarak tanımlanmıştır. Plan da biyolojik çeşitlilik kaybının önlenmesi için 10 öncelikli hedef belirlenmiştir. Hedeflerden birisini de “iklim değişikliğine biyoçeşitliliğin adaptasyonunun desteklenmesi” oluşturmuştur.

AB Biyolojik Çeşitlilik Politikasının 2010 sonrası politika çerçevesinin belirlenmesi esnasında, Çevre Alt Konseyi ve Komisyon 2020 yılına kadar AB’de biyoçeşitlilik kaybının sonlandırılması ve ekosistemlerin iyileştirilmesi konusunda fikir birliğine varmışlardır. Bu kapsamda biyoçeşitlilik politikasının diğer politika sektörleri ile bütünleştirilmesinin teşvik edilmesi bu hedefin önemli bir parçası olmuştur (Dupont, 2010: 15).

‘2020’ye Doğru AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi’ (European Commission, 2011) ile biyoçeşitlilik kayıplarının geriye döndürülmesi ile AB’nin enerji verimliliğine ve yeşil ekonomiye geçişini hızlandırması amaçlanmaktadır. Öngörülen strateji aynı zamanda ‘Avrupa 2020 Stratejisinin’ bir bileşeni olarak ortaya koyulmaktadır. Bu strateji için Komisyonun üye devletler ve Avrupa Çevre Ajansı ile birlikte 2012 yılına kadar stratejinin uygulanmasının izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlandırılması için bütünleştirilmiş bir çerçeve çalışma hazırlayacağı öngörülmüştür. AB 2010 biyoçeşitlilik göstergelerinin güncellenerek bu çerçeve çalışmanın temel unsurları olacağı belirtilirken, ‘Ortak Çevresel Bilgi

Sistemi' gibi diğer bilgi kaynaklarının da bu amaçla kullanılacağı açıklanmıştır. Strateji izleme ve raporlamanın geliştirilmesine özel bir önem vermektedir. Biyoçeşitlilik izleme ve raporlandırılmasını, Ortak Tarım Politikası ile Ortak Balıkçılık Politikasının yer aldığı AB Mevzuatıyla bütünleştirilmesini içermektedir.

AB bu Strateji (European Commission, 2011: 5-8) ile biyoçeşitliliği diğer politikalar ile bütünleştirmek için çaba göstermektedir. Bunun için AB anahtar sektörler olarak görülen tarım, ormancılık ve balıkçılık sektörlerinde özel hedefler ve eylemler belirleyerek, biyoçeşitliliğin korunması amacıyla bu sektörlerin hedefleri ile bütünleştirmek istemektedir. AB'nin 2020 hedeflerinin tutturulmasında çeşitli tarafların geniş tabanlı katılımının zorunlu olduğu vurgulanarak, bu strateji açısından anahtar ortaklıkların genişletileceği ve teşvik edileceği belirtilmektedir. Bunun için Komisyon 'AB İş ve Biyoçeşitlilik Platformu' kurarak; tarım, madencilik, finans, gıda, ormancılık ve turizmden oluşan 6 farklı sektör temsilcilerini bir araya getirerek, tecrübelerini ve iyi uygulama örneklerini paylaşarak aralarındaki işbirliğini geliştirmek istemiştir. AB açısından Stratejinin (European Commission, 2011: 10) genel uygulamasına göz attığımızda, biyoçeşitlilik hedeflerinin yerel, ulusal ve AB düzeyinde gerçekleştirilecek eylemler ile yürütülebileceği savunulmaktadır. Hedeflere ulaşmadaki gelişimin izlenebilmesi ve AB ile üye devletler arasındaki tutarlılığın sağlanabilmesi için yakın bir işbirliğinin oluşturulmasının gerektiği düşünülmektedir. Bunun için Komisyonun üye devletler ile ortak bir şekilde çalışarak, uygulama için bir çerçeve oluşturarak, ilgili aktörlerin, sektörlerin ve kurumların katılımıyla, iyi uygulama örneklerinin yardımıyla başarının sağlanması amaçlanmıştır.

Yedinci Çevre Eylem Programı'nda (2013) ise 2020 yılına kadar biyoçeşitlilik alanındaki kayıpların durdurulması ve ekosistemlerdeki bozulmanın onarılması istenmektedir. 'Birliğin Doğal Değerlerinin Korunması' başlıklı birinci önceliğinde, biyoçeşitliliğin korunmasında toprak kullanımının daha sürdürülebilir olabilmesini sağlayabilmek için ilgili planlama süreçleri ile bütünleştirilmesi öngörülmektedir. 'Çevresel Bütünleşme ve Politika Uyumunun Geliştirilmesi' önceliğinde ise, ekosistemlerin onarılması çalışmalarından habitat ve türlerin faydalanabilmesinin yanı sıra, ekosistemlerde karbondiyoksitlerin tecrit edilmesi, tarım için suların damıtılması ve yeşil mesleklerin yaratılmasının önemli olduğu belirtilmektedir.

AB Doğa Koruma Politikalarında Bütünleşmenin Sağlanması

AB'nin biyolojik çeşitlilik kayıplarını önleme konusundaki etkinliği, AB'nin yayınlamış olduğu birçok resmi raporda değerlendirmeye alınmaktadır. Avrupa'daki Biyolojik Çeşitliliğin Değerlendirilmesi' Raporunda (2010: 5) Avrupa'nın Biyolojik Çeşitlilik Politikası'nın 2010 hedeflerine ulaşamadığı belirtilirken, bunun sebepleri arasında "politikanın uygulama ve bütünleşmesinde yaşanan eksiklikler, siyasal iradenin zayıflığı, yetersiz finansman ve iletişim, izlenecek somut göstergelerin bulunmaması ile biyolojik çeşitlilik konusunda yetersiz bilgi ve izleme" gösterilmiştir. Aynı raporda AB biyolojik çeşitliliğin korunmasında, 'Çevre Politikasının Bütünleşmesinde' (ÇPB) yaşanan sorunlara da işaret edilmektedir. Buna göre Raporunda (2010: 7) "çevre politikasının diğer ilgili sektörler ile yeterli düzeyde bütünleşmemesinin, doğa koruma politikasının başarısız olmasının en büyük nedenlerinden birisi olduğu" ortaya koyulmuş ve "biyoçeşitlilik yönetiminde sektörler arasında bütünleşme yaklaşımının AB Doğa Koruma Politikaları açısından önemli bir adım olacağı" vurgulanmıştır.

Raporunda (2010: 45) sektörler ve idari yapılar arasındaki bütünleşmenin önemi ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir. Burada ekosistem yaklaşımının önemi vurgulanmış, bu yaklaşımın daha da yaygınlaşmasının sağlanması ve bütünleşmenin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için sektörler arasındaki işbirliğinin önemi ortaya koyulmuştur. Orman ve tatlı su sistemleri gibi çeşitli habitat türlerinin yönetiminde bu yaklaşımın benimsenmeye başladığı söylenirken, deniz habitatları, dağ ve tarımsal alanlarda bu yaklaşımın henüz yeterli olmadığı açıklanmaktadır. Korunan alanları, ekolojik ağları, şehirleşen alanları bölgesel ölçekte çok yönlü planlama safhasının içine alınmasının, Avrupa açısından başarılı bir koruma stratejisi oluşturacağını altı çizilmektedir. Biyoçeşitlilik ve doğal kaynakların yönetiminde ilgili taraflar arasında diyalog ve işbirliğinin oluşturulmasının da bütünleşme açısından gerekliliği ayrıca ortaya koyulmaktadır.

Avrupa Birliği Konseyi de '2020'ye Doğru AB Biyolojik Çeşitlilik Stratejisi' (European Commission, 2011) ile AB'nin doğa korumaya yönelik olan 2012 hedeflerine ulaşmasını engelleyen faktörlere dikkat çekmektedir. Buna göre hedeflere ulaşma konusunda karşı karşıya olunan engeller arasında, "özellikle tarım, balıkçılık, su, iklim, enerji ile ormancılık gibi diğer alanlar arasındaki yetersiz sektörel bütünleşme" sıralanmaktadır (Council of the European Union, 2011: 2).

Buna benzer şekilde 2006 tarihli ‘AB Biyoçeşitlilik Eylem Planı’nın değerlendirmesi ile ilgili olarak Komisyon tarafından yayınlanan ‘Biyoçeşitlilik Eylem Planı Ara Raporu’ nda ise, “biyoçeşitlilik ile ilgili meselelerin diğer sektörel politikalar ile bütünleşmesinin önemli bir sorun” olduğu belirtilmiştir (European Commission, 2008). Bunun yanında bir diğer Raporda (European Commission, 2010: 9), eylem planının temel amacının biyoçeşitlilik politikasının bütünleşme sorunlarına çözüm bulmak olmasına karşılık, eylem planının bu önceliğinin “AB ve ulusal düzeyde ilgili birimler arasındaki sorumluluklarının parçalara ayrılması nedeniyle aksadığı” açıklanmıştır.

Avrupa Birliği Konseyi (2010: 3) tarafından biyoçeşitlilik politikası açısından çeşitli yasal araçların yeterli şekilde uygulanamaması, bilimsel araştırmanın yetersizliği, mali kaynakların azlığı, eğitim ve bilinç eksikliği gibi önemli sorunlar ortaya konulurken, sektörel politikalar ile doğa koruma politikasının yetersiz bütünleşmesi de sorunlar arasında öne çıkarılmaktadır. Bu açıdan da ekosistemler için gerçekçi, erişilebilir ve ölçülebilir alt-hedeflerin konulmasının yanı sıra biyoçeşitlilik politikasının AB sektörel politikaları ile bütünleşmesini sağlayan ortamı yaratmak, iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmak ve esnek yaklaşımlara başvurmak önerilmektedir. Son olarak ise biyoçeşitlilik ile ilgili amaçların diğer ilgili sektörlerin planlama ve bütçe oluşturma aşamaları ile bütünleştirilmesinin gerekliliği vurgulanmış ve bu konuda ilgili sektör ve tarafların katılımının ve sorumluluk almasının güçlendirilmesi gereğinden bahsedilmiştir (Council of the European Union, 2010: 6-8).

Komisyon Raporunda (European Commission, 2010: 16) ise ‘Biyoçeşitlilik Eylem Planı’nda (BEP) öngörülen biyoçeşitlilik politikasının bütünleştirilmesinde yaşanan başarısızlığın altında yatan bir başka neden olarak ise, bu konuda yeni araçlar geliştirmek yerine mevcut araçların üzerine odaklanılması olduğu savunulmaktadır. Buna ek olarak Raporda (2010: 44) 2010 sonrası BEP stratejisinin geliştirilmesinde kurumsal yapıların tekrar gözden geçirilerek, üye devletlerde ve Komisyonda yatay bütünleşmenin geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapılması tavsiye edilmektedir.

‘2020’ye Doğru AB Biyolojik Stratejisi’nin Komisyon tarafından 2015 yılında yapılan değerlendirmesinde (European Commission, 2015: 19) ise, 2020 yılı için ortaya koyulan biyolojik çeşitlilik hedeflerinin ancak konuyla ilgili uygulama gayretlerinin daha iddialı bir şekilde yapılması durumunda

tutturulabileceği belirtilmektedir. Mevcut durumdaki uygulama gayretlerine rağmen, AB’de ve küresel düzeyde biyolojik çeşitlilik kaybının ve ekosistemlerin zarar görmesinin devam ettiği vurgulanmaktadır.

Aynı değerlendirmede (2015: 19) 2020 hedeflerine erişebilmek için ilgili politika sektörleri ile daha etkin bir bütünleşmeye ihtiyaç bulunduğu ayrıca vurgulanmaktadır. Bunun için özellikle tarım, ormancılık, denizcilik ve balıkçılık sektörlerinin bu konudaki önemi anlatılmaktadır. Bu bütünleşme sürecinde AB’nin mali araçlarının yardımcı olacağı da öngörülmektedir. Bu konuda örneğin Natura 2000’de yer alan korunan alanların tümünün yönetim planları tamamlandığında, bu korunan alanların finansal açıdan fayda elde edebilecekleri belirtilmektedir. ‘AB Yeşil Altyapı Stratejisi’nin de yeşil altyapıyı diğer AB politikaları ve mali araçları ile bütünleşmesini teşvik ettiği değerlendirilmiştir. Biyoçeşitlilik boyutunun çeşitli düzeylerde AB’nin yapısal ve yatırım fonları ile özellikle ortak tarım politikası, uyum fonları ile Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonlarıyla bütünleştirildiği açıklanmaktadır. Komisyonun biyoçeşitlilik alanındaki bütünleşmeyi takip edebilmek için, AB Bütçesindeki biyoçeşitlilik ile ilgili harcamaları izleme sürecini geliştirdiğinden de bahsedilmektedir (European Commission, 2015: 18-19).

Rapor (European Commission, 2015: 17-19), biyoçeşitlilik ile ilgili düzenlemelerin AB’nin ticaret antlaşmalarında yer alması ve biyoçeşitlilik ile ilgili amaçların AB Ticaret Politikaları ile bütünleştirilmesi için daha fazla gayret gösterilmesini ve böylece sürdürülebilir ticaretin özendirilmesini öngörmektedir. Bunun yanında ‘Ufuk 2020’ gibi AB Araştırma Programlarının doğa koruma açısından bütünleştirilmiş değerlendirme olanakları sunduğu, buna karşılık halen bilgi ve veri açısından büyük eksiklikler olduğu ortaya konulmaktadır. Bu açıdan tarım, balıkçılık gibi alanlardaki biyoçeşitlilik ile ilgili veriye açık erişimin bütünleştirilmesine önem verilmektedir.

AB’de biyoçeşitlilik kayıplarının telafisi için sektörlerin kendi içlerinde ve birbirleri ile bütünleştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. ÇPB, AB’nin çok-katmanlı bir yönetim meselesidir ve her düzeyindeki yönetim kademesini kapsamaktadır (Ledoux vd, 2000: 267). Bu bağlamda biyoçeşitliliğin yönetimi de çok-katmanlı bir yapıya sahip olmalıdır. Buna karşılık biyoçeşitliliğin korunması ile ilgili küresel çıkarlar ve ekosistemlerden faydalanılması yönündeki yerel çıkarlar arasında bir çatışma ortamı

bulunmakta, bu durum aynı zamanda biyoçeşitlilik kaybına yol açabilmektedir (Rauschmayer, 2009: 144). Bu nedenle çok-katmanlı çevresel yönetim sisteminde bütünleşme, her düzeydeki karar-alma aşamasında çeşitli zorluklarla yüz yüze gelmektedir.

Çevresel yönetim konusunda her ne kadar bazı zorluklar bulunsa da, aynı zamanda yönetimin ortak eylem ve işbirliğine kolaylık sağladığı, bunun yanında sorunların çözümüne de yardımcı olduğu savunulabilir. Bu kapsamda yönetim konusunda yapılan kurumsal düzenlemelerin, çevresel anlaşmazlıkların çözümünde faydalı olduğu belirtilebilir (Paavola, 2004: 62-63). Bu açıdan da 'korunan alanların yönetimi', çevresel yönetimde yeni bir kurumsal yaklaşım olarak görülebilir.

Macaristan, Polonya ve Romanya gibi ülkelerin AB üyeliği sürecinde Natura 2000 Ağı içinde yer alacak korunan alanlarının belirlenmesi ve daha sonra bu alanlardaki önlemlerin uygulanmasında yaşanan sorunlar, öncelikle ulusal ve bölgesel düzeylerde devlet yönetimi içinde yaşanan zayıf koordinasyonun yanı sıra sürece rehberlik edecek somut ulusal stratejilerin yokluğundan kaynaklanmıştır. Bunların dışında bu ülkelerdeki kamu otoritelerinde korunan alanların etkin bir şekilde belirlenmesi sürecinde bilgi, uzmanlık ve personel yetersizliği yaşanmıştır. Korunan alanların teklif edilmesi sırasında yerel düzeydeki otoriteler ile koordinasyon eksikliği olmuştur. Macaristan'da yönetimin çeşitli birimleri arasındaki çatışma ve personel yetersizliği ciddi bir şekilde korunan alanların belirlenmesi sürecini ertelemiştir. Polonya'da ise Çevre Bakanlığı hem korunan alanlar konusunda yetkin personele sahip bulunmaması, hem de alanların tanımlanması konusunda bilgi eksikliği önemli bir engel oluşturmuştur. Bunun yanında koordinasyon yetersizliğinin bulunduğu zayıf idari yapı bu sorunlara eklenmiştir. Romanya'da ise Çevre Bakanlığı ile Tarım Bakanlığı arasındaki korunan alanların yönetimi konusundaki sorumlulukların sürekli yer değiştirmesi süreci iki başlı hale getirmiştir. Korunan kuş alanlarının listelenmesi iki bakanlık arasında çatışmaya yol açmıştır. AB'ye üyelik tarihinin yaklaşması üzerine 2006 yılında Romanya Hükümeti 'Ulusal Korunan Alanlar Ajansı' nı kurarak, Natura 2000 Alanlarının yönetimini bu Ajansa bırakmıştır (Börzel, 2010: 716-717).

Benzer şekilde üyelik sürecinde Orta Avrupa Ülkelerinde de karar-alma aşamalarında aktörler arasında etkin bir iletişim ve etkileşim sağlayan iyi bir koordinasyon mekanizması mevcut değildi. İlgili aktörlerin etkileşimini

sağlayan ve böylece 'iyi yönetişime' yol açacak kurumlar yoktu. Örneğin Çek Cumhuriyeti'nde Sumava Ulusal Parkı'nda biyoçeşitlilik koruma ile orman yönetimi birimleri arasında çevresel koruma ve ekonomik fayda çıkarları açısından anlaşmazlıklar meydana gelmiştir. Slovakya'da ise Tatras Ulusal Parkı'nın yönetimi Tarım Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı arasında bölünmüştür. Bu iki Bakanlık arasında otoritenin bölünmesi sonucunda iki Bakanlık arasındaki gerilim olmuş ve bunun sonucunda 2004 yılında Natura 2000 Ağı'na giren bu alan için öngörülen önlemlerin uygulanmasında sıkıntılar ortaya çıkmıştır (Oravska, 2009: 190-191).

Natura 2000 Ağı ile ilgili sorunları, AB'de sadece üyeliğe aday ülkeler yaşamamaktadır. Üye devletlerdeki Natura 2000 Ağı'nın oluşturulması sürecinde uygulanan koruma politikası ile ilgili yapılan sistemli araştırmalar sınırlı bulunmaktadır. Bu nedenle üye devletlerin güçlü koruma stratejileri uygulamadığı bir ortamda, Habitat Yönergesi'nin gerekli gördüğü kurumsal değişikliklerin Natura 2000 alanları için yeterli olup olmadığının detaylı olarak incelenmesi gereklidir (Apostolopoulou, 2009: 222). Buradan hareketle örneğin Hollanda'da doğa koruma konusunda planlama aşamasında yasal süreçler yüzünden, yerel bilgi ve çıkarların koruma hedefleri içerisinde yer alamadığı belirtilmektedir (Beunen vd, 2013: 286).

Sulak alanların korunması Natura 2000 Ağı açısından önemli bir konudur. Ağın içerisinde yer alması amacıyla, çeşitli sulak alanlar ulusal park olarak ilan edilmiştir. Çeşitli ülkeler ulusal, bölgesel veya yerel hükümet düzeylerindeki karar-alma aşamalarında, sulak alanları fiziksel planlamaya dâhil ederek buraların korunmasına dolaylı yoldan yardımcı olmuşlardır ancak yine de sulak alanların korunması konusunda ekonomi, tarım, çevre, doğa koruma gibi politikaların birbirleriyle uyum eksikliği yaşanmaktadır (Turner vd, 2000: 19). Bunun yanında tatlısu ekosistemlerinin etkin bir şekilde korunmasını sağlamak için, su kaynaklarının yönetiminden, biyoçeşitliliğin korunmasından ve toprak kullanımının yönetiminden sorumlu kurumların yakın bir koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Bunun içinde kurumlar arasında dikey ve yatay olarak politikanın bütünleşmesi ve uyumu önemli role sahiptir (Roux vd, 2008: 1382).

Avrupa'da doğa koruma politikasında, politikanın düzenlenmesinden sonra uygulanan politikanın etkinliğinin değerlendirilmesinin gerçekleştirilmesine yönelik bir anlayışın geliştiği gözlemlenmektedir. Natura 2000 Ağı'nda yer alan korunan alanların etkinliği konusunda iklim değişikliği

üzerindeki rolünü de kapsayıcı çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Buradan hareketle Natura 2000 Ağı içinde yer alan türlerin ve habitatların ne durumda oldukları konusunda çeşitli çalışmalar bulunmaktadır. Burada incelenen konulardan birisini de Natura 2000'e diğer sektörlerin etkisini araştırmak oluşturmaktadır (Delbaere, 2006: 129-130). Natura 2000 alanları ile meydana getirilen koruma düzeninin bozulması, AB'nin biyolojik çeşitliliğin korunmasındaki konumuna zarar vermektedir. Bu açıdan örneğin yenilenebilir enerji kullanımı ile ilgili çalışmaların, biyolojik çeşitlilik ve iklim değişikliği meseleleri ile bütünleştirilmesi lüzumlu görülmektedir (Jackson, 2011: 1205).

Sonuç

'Sürdürülebilir Kalkınma', AB Çevre Politikasının temel prensiplerinden birisini oluşturmaktadır. Bu prensibin hayata geçirilmesinde ise AB'de 'Çevre Politikasının Bütünleşmesi' (ÇPB) kavramı ön plana çıkmaktadır. ÇBP her ne kadar genel anlamda AB Çevre Politikasında sürdürülebilir kalkınma prensibinin hayata geçirilmesinde gerekli olduğu kadar, bir taraftan da AB Doğa Koruma Politikası açısından da son yıllarda büyük önem kazanmıştır. Bu bakımdan kavramsal olarak ilgili literatürde 'İklim Politikasının Bütünleşmesi' kadar çok açık olarak vurgulanmasa da 'Doğa Koruma Politikasının Bütünleşmesi' kavramının, çevre politikasının bütünleşmesi kavramının alt-kategorisi olarak ele alınmasının gerekli olduğu görülmüştür. AB'de Biyolojik Çeşitlilik alanında kayıpların yaşanmaya devam etmesi, doğa korumanın diğer politika alanları ile bütünleşmesinin hayata geçirilmesi çalışmalarının ivme kazanmasına yol açmaktadır. 'Bütünleşme' kavramı AB'nin biyolojik çeşitliliğin korunması ile ilgili tüm stratejilerinde ve eylem planlarında önemli yer tutmaktadır. AB'nin doğa koruma açısından en önemli araçlarından birisi olan Natura 2000 alanlarının yönetiminde de bütünleşme ilkesinin etkilerini görmek mümkündür. AB'de biyolojik çeşitlilik çalışmalarının başarıya ulaşabilmesi ve bu konudaki kayıpların en aza indirilebilmesi için bütünleşmenin AB Doğa Koruma Politikaları ile ilgili siyasal karar-alma aşamalarında sağlam bir şekilde yer alması büyük önem arz etmektedir.

Kaynakça

- Apostolopoulou, Evangelia-Pantis, John D. (2009), "Conceptual Gaps in the National Strategy for the Implementation of the European Nature 2000 Conservation Policy in Greece", *Biological Conservation*, vol 142.
- Baker, Susan (2003), "The Dynamics of European Union Biodiversity Policy: Interactive, Functional and Institutional Logics", *Environmental Politics*, vol 12, no 3, Autumn.
- Beunen, Raoul- Van Assche, Kristof- Duineveld, Martijn (2013), "Performing Failure in Conservation Policy: The Implementation of European Union Directives in the Netherlands", *Land Use Policy*, vol 31.
- Börzel, Tanja- Buzogany, Aron (2010), "Environmental Organisations and the Europeanisation of Public Policy in Central and Eastern Europe: The Case of Biodiversity Governance", *Environmental Politics*, vol 19, no 5, September.
- Commission of the European Communities (2006), *Halting the Loss of Biodiversity by 2010 and Beyond-Sustaining Ecosystem Services for Human Well-Being*, COM (2006) 216 final, Brussels.
- Communication of the European Commission to the Council and to the Parliament (1998), *European Community Biodiversity Strategy*, COM (98) 42, 04 February 1998.
- Council of the European Union (2010), *Biodiversity: Post-2010 EU and Global Vision and International ABS Regime*, Council Conclusions, 7536/10, 16 March 2010.
- Council of the European Union (2011), *EU Biodiversity Strategy to 2020*, Council Conclusions, Luxembourg, 21 June 2011.
- Delbaere, Ben (2006), "European Policy Review-Assessing Policy Impacts on Biodiversity", *Journal for Nature Conservation*, vol 14.
- Diez, Maria-Angeles- Etxano, Iker – Garmendia, Eneko (2015), "Evaluating Participatory Processes in Conservation Policy and Governance: Lessons from a Natura 2000 Pilot Case Study", *Environmental Policy and Governance*, vol 25.
- Dupont, Claire (2010), "Political Commitment to Climate Policy Integration at EU Level: The Case of Biodiversity Policy", *Edinburg Europe Paper Series*, Working Paper Series of the Europe Institute, University of Edinburg.
- European Commission (2000), *Managing Natura 2000 Sites (The Provisions of Article 6 of the Habitats' Directive) 92/43/EEC*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- European Commission (2008), A Mid Term Assessment of Implementing the EC Biodiversity Action Plan, COM (2008) 864 final, 16.12.2008.
- European Commission (2010), Biodiversity Knowledge Base: Assessment of the EU Biodiversity Action Plan as a Tool for Implementing Biodiversity Policy, Service Contract no: 09/543261/B2.
- European Commission (2011), Our Life Insurance, Our Natural Capital: An EU Biodiversity Strategy to 2020, COM (2011) 244 final, Brussels, 3.5.2011.
- European Commission (2014), Establishing Conservation Measures for Natura 2000 Sites (A Review of the Provisions of Article 6.1 and their Practical Implementation in Different Member States), Brussels.
- European Commission (2015), The Mid-Term Review of the EU Biodiversity Strategy to 2020, Brussels, COM(2015) 478 final, 02.10.2015.
- European Environment Agency (1995), Europe's Environment: The Dobris Assessment, Ed. STANNERS- BOURDEAU, David, Philippe.
- European Environment Agency (2010), Assessing Biodiversity in Europe-the 2010 Report, No:5/2010, Copenhagen.
- Fairbrass, Jenny (2000), "EU and British Biodiversity Policy: Ambiguity and Errors of Judgement", CSERGE Working Paper, GEC 2000-04.
- Jackson, Andrew L.R. (2011), "Renewable Energy vs. Biodiversity: Policy Conflicts and the Future of Nature Conservation", Global Environmental Change, vol 21, 2011.
- Ledoux, Laure- Crooks, Stephen- Jordan, Andrew- Turner, Kerry (2000), "Implementing EU Biodiversity Policy: UK Experiences", Land Use Policy, vol 17.
- Oravska, Tatiana Kluvankova- Chobotova, Veronika- Banaszak, Ilona-Slavikova, Lenka-Trifunovova, Sonja (2009) "From Government to Governance for Biodiversity: The Perspective of Central and Eastern European Transition Countries", Environmental Policy and Governance, vol 15.
- Nilsson, Mans - Persson, Asa (2003), "Framework for Analysing Environmental Policy Integration", Journal of Environmental Policy and Planning, vol 5, no 4, December.
- Morris, Roger K.A. (2011), "The Application of the Habitats Directive in the UK: Compliance or Gold Plating?", Land Use Policy, vol 28, no 1, January.
- Rauschmayer, Felix- Van den Hove, Sybille- Koetz, Thomas (2009), "Participation in EU Biodiversity Governance: How Far Beyond Rhetoric?", Environment and Planning C: Government and Policy, vol 27.

- Roux, Dirk J.- Ashton, Peter J.- Nel, Jeanne L. - Mackay, Heather (2008), "Improving Cross-Sector Policy Integration and Cooperation in Support of Freshwater Conservation", *Conservation Biology*, vol 22, no 6.
- Steurer, Reinhard (2008), "Sustainable Development Strategies", Ed. Andrew JORDAN-Andrea LENSCHOW, *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham.
- The Fifth Environment Action Programme (1993), Official Journal of the European Communities, No C138/5.
- The Sixth Environment Action Programme (2002), Official Journal of the European Communities, Decision No: 1600/2002/EC.
- The Seventh Environment Action Programme (2013), Official Journal of the EU, Decision No: 1386/2013/EU.
- Turner, R. Kerry- Van den Bergh, Jeroen - Söderqvist, Tore - Barendregt, Aat- Van der Straaten, Jan - Maltby, Edward- Van Ierland, Ekko C. (2000), "Ecological-Economic Analysis of Wetlands: Scientific Integration for Management and Policy", *Ecological Economics*, vol 35.
- Turnhout, Esther - Behagel, Jelle- Ferranti, Francesca- Beunen, Raoul (2015), "The Construction of Legitimacy in European Nature Policy: Expertise and Participation in the Service of Cost-Effectiveness", *Environmental Politics*, vol 24, no 3.